

VU Research Portal

Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector

Goodijk, R.

2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector*. Vrije Universiteit.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Van afvinken naar aanspreekbaarheid

Over deugdelijke governance in de semipublieke sector

prof.dr.ir. R. Goodijk

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Governance in de (semi-) publieke sector, vanwege de Stichting Het Vrije Universiteitsfonds bij de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam op 12 november 2015.

Inhoudsopgave

	Pag.
1. Weer op zoek naar vertrouwen	3
2. Allereerst de ervaringen in de private sector	6
3. De ontwikkeling van de governance in de (semi)publieke sector	11
4. Wat hebben we inmiddels geleerd?	15
5. Overgangsperiode: fase van herbezinning	22
6. Op weg naar een meer toekomstbestendige governance?	24
Dankwoord	29

1. Weer op zoek naar vertrouwen

Het zogenoemde semipublieke domein 'tussen overheid en markt in' heeft veel last gehad van een valse start in de jaren negentig.

De overheid moest loslaten. Meer marktwerking zou tot betere resultaten leiden, zo werd de leidende gedachte. Maar over de condities, zoals: wat vraagt dat van het bestuurlijk vermogen van de betreffende organisaties?, is aanvankelijk weinig nagedacht.

Ook de inrichting van de *governance* (waaronder we in het kort verstaan: het bestuur, het intern toezicht en de verantwoording) is te snel en onvoldoende doordacht, vanuit de private sector gekopieerd.

Sinds het begin van de jaren negentig kregen de woningcorporaties, zorginstellingen en andere publieke organisaties, meestal stichtingen, een meer autonoom bestuur en toezicht. Steeds vaker werd gekozen voor het Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht model, naar het voorbeeld van het RvC-model in de private sector; en dat, terwijl het toezichthoudend orgaan binnen de stichtingsvorm – nog – niet verankerd werd in het Burgerlijk Wetboek.

In die meer autonome maar juridisch in veel opzichten nog onduidelijke positie, ontwikkelden vele van die organisaties zich tot grote en breed opgezette, meer risicovol ondernemende ondernemingen, niet in de laatste plaats omdat zij daartoe werden uitgedaagd door de politiek.

Inmiddels hebben we de risico's daarvan leren kennen. Er is in het semipublieke domein veel misgegaan. De afgelopen jaren, zo is gebleken, schoten bestuur en toezicht van zorginstellingen (IJsselmeerziekenhuizen, Meavita, VUmc e.d.), maar ook in andere sectoren zoals de huisvesting (bij Rochdale of Vestia) of het onderwijs (InHolland, Amarantis of recentelijk ROC Leiden) nogal eens te kort. Die tekortkomingen en de mogelijke verklarende factoren heb ik reeds uitvoerig beschreven in mijn boek over falend toezicht in semipublieke organisaties¹. Het bleek in de meeste gevallen eerder te gaan om een combinatie van diverse 'harde' en 'zachte' factoren dan om het falend of verwijtbaar gedrag van één persoon of één orgaan. Een nuancering van wat er mis ging, is derhalve op z'n plaats.

Er was en is veel begrijpelijke verontwaardiging; en een toegenomen kritiek ook op de intern toezichthouders: hoe heeft het intern toezicht het toch zover kunnen laten komen?, wat is er mis met het toezicht?, waarom worden dominante bestuurders niet op tijd tot de orde geroepen?

Toch, zo heb ik eerder betoogd, zoeken we de 'boosdoeners' tot nu toe wellicht te veel en te eenzijdig bij individuele bestuurders (afgeschilderd als zonnekoningen of graaiers), bij intern toezichthouders (*old boys* en stapelaars) of bij andere betrokkenen zoals accountants of banken. En houden we onvoldoende rekening met andere verklarende factoren zoals mankementen in het construct (systeemfouten), onduidelijkheid over taken en bevoegdheden (wie gaat over wat?), diverse 'pressies en prikkels' (uitgedaagd worden, een bonus kunnen verdienen) of problemen met en samenhangende patronen van menselijk gedrag² (cultuuraspecten).

¹ *Falend toezicht in semipublieke organisaties: zoeken naar verklaringen*; Goodijk R., Van Gorcum, Assen 2012

² Zoals bijvoorbeeld ook genoemd/benadrukt door de Commissie Behoorlijk Bestuur (de commissie Halsema) in het rapport *Een lastig gesprek*, september 2013

De bestuursfunctie en de intern toezichtfunctie zijn vanaf het begin zwaar onderschat, het publiek belang onvoldoende geborgd. De deregulering leidde tot meer en meer druk op de organisaties om ondernemend en marktgericht te gaan opereren. Bestuur en toezicht bleken gaandeweg onvoldoende in staat om met de toegenomen risico's en complexiteit om te gaan.

En vervolgens, toen de problemen toenamen, ging de politiek – verontwaardigd als zij was – ingrijpen en weer opeisen. De teugels werden aangetrokken, de externe toezichthouder moest sterker disciplineren, de regeldruk sloeg toe. Maar ook dat had z'n keerzijde: het toenemende afvinkgedrag ging ten koste van de eigen verantwoordelijkheid.

Op dit moment vragen we ons af: hoe nu verder? Er lijkt sprake van een periode van (her)bezinning, of vergissen we ons? Het lijkt erop dat we op zoek zijn naar een herstel van vertrouwen in het semipublieke domein. En de neiging om alles 'van binnenuit' afgevinkt te krijgen op zoek naar indekking en (schijn)zekerheid, moet wellicht veranderen in een houding om meer – en kwetsbaarder – aanspreekbaar te worden, voor elkaar maar ook voor 'het buiten'.

We hebben behoefte aan nieuwe concepten, een meer toekomstbestendige *governance*. Daarbij kunnen we leren van het verleden (zie schema 1), van wat er mis ging. Maar ook van de betere *practices* hier en daar. Want lang niet overal in het semipublieke domein is het slecht gegaan.

Valse start in de jaren negentig:

onvoldoende aandacht voor bestuurlijk vermogen, inrichting governance, publiek belang

Governance teveel gekopieerd vanuit de private sector

Problemen veroorzaakt door diverse factoren

Nuancering nodig bij beoordeling van wat er misging

Onderschatting rol van bestuurders en intern toezichthouders

Verontwaardiging leidt tot ingrijpen via meer en meer regels

Afvinkgedrag gaat ten koste van eigen verantwoordelijkheid

En nu?

Periode van herbezinning: van afvinken naar aanspreekbaarheid?

Op zoek naar nieuwe concepten van governance

Schema 1: Ontwikkeling governance in het semipubliek domein, van (valse) start naar herbezinning

Betere *practices* lijken zich, zo laat mijn onderzoek tot nu toe zien³, vooral te ontwikkelen als gekozen wordt voor meer strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht, maar wél onder de nodige condities (zoals rolzuiverheid).

³ Vergelijk mijn eerder casusonderzoek, in Goodijk 2012, vanaf p. 33; of het onderzoek *Strategisch partnerschap gestalte geven*, in opdracht van Verus, vereniging voor christelijk onderwijs, 2014

Bestuurders hebben toezichthouders nodig die met hen sparren, hen scherp houden. En toezicht houden is in ieder geval, zo hebben we inmiddels wel geleerd, méér dan 'op afstand' controleren of de bestuurder het wel goed doet.

De oude, beperkte opvatting over intern toezicht heeft de afgelopen decennia tot veel problemen geleid. Ook de opvatting dat een toezichthoudend orgaan zich niet inhoudelijk moet/mag bemoeien met de strategie van de onderneming c.q. organisatie, is inmiddels toch wel achterhaald. Juist in het strategisch sparren kan een *board* met externe deskundige betrokkenen belangrijke waarde toevoegen, onder meer vanuit het buiten naar het binnen. En juist een zekere verdieping in een eigen strategische visie op de organisatie, maakt het de *board* en ook het intern toezicht (bijvoorbeeld in de vorm van een Raad van Toezicht) gemakkelijker om de bestuurder niet het beleid voor te schrijven maar hem/haar daadwerkelijk scherp te houden, uit te dagen, te *challengen*.

Er is in het verleden al veel geschreven over de verschillende rollen binnen boards⁴, met name over het onderscheid tussen *decision making* en *decision control*⁵, de *performance* en *conformance* rollen⁶ of de vier rollen/verantwoordelijkheden in het zogenoemde *Learning Board* model⁷. Op basis van deze inzichten worden veelal ook de voor- en nadelen van het *one-tier* versus *two-tier board* model bediscussieerd⁸. In het *one-tier* model is de (formele) betrokkenheid van de intern toezichthouders (de *non-executive directors*) bij het bestuur weliswaar groter, maar zijn de bestuurlijke en de toezichthoudende rollen vaak moeilijker te onderscheiden en dreigt het gevaar dat de non-executives te weinig kritisch-onafhankelijk zijn. In het *two-tier* model daarentegen zijn de rollen duidelijker onderscheiden, maar kan het gemakkelijker gebeuren dat de toezichthouders teveel op afstand staan en minder en/of later geïnformeerd worden.

In het internationale debat over een meer inhoudelijke betrokkenheid van de *outside directors*, is de afgelopen jaren vaak de voorkeur uitgesproken voor het *one-tier* systeem als meer effectief.

Toch behoeft, zo lijkt me, een duaal governance model niet in de weg te staan van de ontwikkeling van de intern toezichthouder tot meer strategisch partner van het bestuur. Er wordt zoals gezegd nogal eens beweerd dat het *one-tier board* model geschikter is voor die vorm van betrokkenheid, maar ook in een duaal model kan de intern toezichthouder (de Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht) de rol van strategisch sparren adequaat vervullen. De oplossing zit niet zozeer in de keuze voor een *one-tier board* of een *two-tier* systeem; de oplossing moet veel meer gezocht worden in het *one-and-a-half tier board* functioneren, in de wijze waarop bestuur en intern toezicht zich tot elkaar verhouden en met elkaar omgaan.

⁴ Zie bijvoorbeeld Stiles P. & Taylor B., *Boards at work: how directors view their roles and responsibilities*, Oxford University Press, 2001; of Ees H. van & Postma Th., *Board rollen*, RU Groningen, 2002

⁵ Fama E.F. & Jensen M., *Separation of ownership and control*, in: Journal of Law and Economics, nr. 26, 1983

⁶ Tricker R.I., *Corporate governance: practices, procedures and powers in British companies and their board of directors*, Gower, Aldershot, 1984

⁷ Garratt B., *The fish rots from the head*, Harper Collins, London, 1996

⁸ Bijvoorbeeld eerder al door Maassen G.F., *An international comparison of corporate governance models*, Spencer Stuart, Amsterdam, 2000; of Calkoen W.J.L., *The one-tier board in the changing and converging world of corporate governance*, dissertatie, EU Rotterdam, 2011

Bestuur en intern toezicht kunnen in hun onderlinge relatie meer toegevoegde waarde leveren. Eerder al heb ik mij afgevraagd⁹ wat strategisch partnerschap als governance-concept zou kunnen opleveren aan toegevoegde waarde, een partnerschap waarbij de intern toezichthouders intensief en meer inhoudelijk bij de beleidsontwikkeling betrokken zijn en het bestuur ondersteunen dan wel corrigeren bij de realisering van het beleid. En heb ik mij tevens afgevraagd waar mogelijk de grenzen liggen van dat partnerschap: toezicht houden is immers wat anders dan (mee)besturen. Inmiddels kunnen we daarover nieuwe inzichten met elkaar delen. Goed toezicht kan via een intensievere betrokkenheid met duidelijke speerpunten en kaders, leiden tot een aantoonbare waarde-creatie voor de organisatie. Deze aanname wil ik in mijn nieuwe leerstoel nader onderzoeken en uitwerken. Er kan veel misgaan zoals eerder hierboven beschreven, maar een goed functionerend – en voor belanghebbenden betrouwbaar – toezicht kan volgens mij ook veel waarde opleveren in termen van imago, vertrouwen, het beter benutten van *early signals*, het sneller inspelen op veranderingen en tijdiger corrigeren/interveniëren indien nodig en eerder verwerven van de noodzakelijke legitimiteit. En daarmee het meer toekomstbestendig maken van het governance model.

De afgelopen jaren bleek een gebrek aan onderlinge relatie, een tekort aan kritisch ‘tegenover’ tussen bestuur en intern toezicht, in diverse situaties tot problemen te leiden. De misstanden zijn in alle toonaarden beschreven. De media wisten er wel raad mee. De toon was gezet. Niet onterecht, want er is in de onderlinge verhoudingen veel mis gegaan. Mede daardoor zijn er grenzen overschreden en zijn meerdere mensen ontspoord geraakt. Maar van fouten kan geleerd worden. En de negatieve beeldvorming van de afgelopen jaren doet geen recht aan de vele situaties waarin – zoekenderwijs – wél gewerkt wordt aan goede verhoudingen en verantwoordelijkheid wordt gedragen. Het wordt tijd voor een beschrijving van de betere *practices* waarin daadwerkelijk partnerschap gestalte krijgt, en dat gebaseerd op recent onderzoek en diverse praktijkervaringen.

2. Allereerst de ervaringen in de private sector

Na alles wat er is gebeurd, moeten we ons allereerst afvragen óf en wát we geleerd hebben van de misstanden in de private en in het (semi)publieke domein tot nu toe. We richten onze aandacht eerst kort op de private sector, omdat de ontwikkelingen en problemen dáár gaandeweg – in sommige opzichten sluipenderwijs¹⁰ – ook hun ‘intrede’ hebben gedaan in de (semi)publieke sector. De ontwikkelingen in de (semi)publieke sector zijn niet los te zien van die – eerder – in de private sector. Tegen deze achtergrond en met deze ervaringen in private ondernemingen zullen we ook de mogelijke verbeteringen en vernieuwingen in de governance van semipublieke organisaties grondiger kunnen beoordelen.

⁹ Goodijk R., *Strategisch partnerschap gestalte geven: de relatie tussen bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen*, Verus/Oranje van Loon, Den Haag, 2014

¹⁰ Vergelijk o.a. Moerman P.A., *Rijnlanders, durf te denken en te twijfelen!*, Essay, Rijnland Weblog Groep, 2008; en Goodijk R., *Herwaardering van de Rijnlandse principes*, Van Gorcum, Assen 2008

De aard van de governance problemen in de verschillende sectoren is, zo is mij gebleken, sterk vergelijkbaar, ook al heeft elke sector zijn eigen specifieke kenmerken en omstandigheden.

In de private sector zien we al in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, na(ast) bijvoorbeeld de Worldcom en Enron schandalen in Amerika, ook – weliswaar wat later – in Europa en niet in het minst in Nederland toenemende governance problemen. Sinds de negentiger jaren zijn we in ons land geconfronteerd met bijvoorbeeld de problemen bij – en de aansprakelijkheidsvragen bij – de Tilburgsche Hypotheekbank, de chaos bij Laurus bij de omvorming van supermarkten of de paniek bij KPN en Numico vanwege onverantwoorde investeringen in de mobiele telefonie respectievelijk de vitaminemarkt. Aan het rijtje van toen kunnen nog vele debacles worden toegevoegd, zoals bij KPNQuest, Getronics, Randstad, HBG, Ahold, Vendex KBB of momenteel bij Imtech.

Er ontstonden wereldwijd discussies over de board modellen, de dominantie van bestuurders, de invloed van de aandeelhouders op het bestuur, de voor- en nadelen van de Angelsaksische versus Rijnlandse benadering¹¹, de beloning – en de uitwassen van een te ver doorgevoerde bonuscultuur – van het topmanagement, de onafhankelijkheid van de *outside directors* (de *non-executives*) en dergelijke.

Ten gevolge van de vele bestuurlijke (en *agency*-)problemen, zijn in eerste instantie vooral de aandeelhouders zich meer gaan roeren en actiever opstellen, eerst in de meer Angelsaksische landen maar daarna ook in Nederland¹²:

- De positie van de aandeelhouders in het aandelenkapitaal van de onderneming, binnen de boards en in de besturing en de besluitvorming werd gaandeweg steeds dominanter.
- De *shareholder value* cultuur ging meer en meer overheersen, met een zwakkere positie van andere belanghebbenden (*stakeholders*).
- De (juridische) conflictbenadering en claimcultuur namen toe. Dat heeft onder andere geleid tot een neiging om 'alles in te dekken' (te verzekeren), alles in gedetailleerde wetgeving en regels vast te leggen: de zogenoemde SOx-cultuur.

Bestuurders kwamen onder druk te staan van meer zelfbewuste aandeelhouders, die zich gingen verzetten tegen ongewenste overnames en sneller rendement eisten.

Over die aandeelhoudersinvloed was in het oorspronkelijke Nederlandse structuurregime (in Boek 2 van het BW sinds 1971) niet veel geregeld. De aandeelhouders mochten zich op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (de AvA) weliswaar laten horen (met het recht om de jaarrekening al dan niet vast te stellen), maar werden verder vooral 'op afstand gehouden'. En de RvC kreeg ter bescherming van het ondernemingsbelang juist veel bevoegdheden toegekend. Die taak-/bevoegdhedenverdeling was bedoeld om gestalte te (blijven) geven aan de oer-Nederlandse governance principes van evenwichtig ondernemingsbestuur en een brede belangenafweging. De RvC kreeg de taak om bij zijn toezicht op het ondernemingsbestuur alle belangen, ook die van de stakeholders (zoals de

¹¹ Zie bijvoorbeeld Brouwer J.J. & Moerman P., *Angelsaksen versus Rijnlanders: zoektocht naar overeenkomsten en verschillen in Europees en Amerikaans denken*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2005; of Kalff D., *Modern kapitalisme: alternatieve grondslagen voor grote ondernemingen*, Business Contact, Amsterdam/Antwerpen, 2009

¹² Nader uitgewerkt in Goodijk R., 2008

werknemers) op een zorgvuldige manier tegen elkaar af te wegen en daarop aanspreekbaar te zijn.

De Corporate Governance Commissie Tabaksblad (in 2003) heeft daar een zekere verandering in gebracht. In de aanbevelingen van deze commissie werd veel explicieter en nadrukkelijker aandacht gevraagd voor – een versterking van – de aandeelhouderspositie binnen de onderneming.

De discussies over de aandeelhouderspositie hebben in Nederland vrij snel na de code Tabaksblad, geleid tot een wijziging van het structuurregime in 2004.

In dat jaar dat een belangrijk moment markeert in de ontwikkeling van ons structuurregime (meer aandeelhoudersinvloed maar met behoud van voldoende evenwichtig ondernemingsbestuur), kregen de aandeelhouders onder andere het recht tot de formele benoeming van de leden van de RvC en de mogelijkheid om de RvC collectief naar huis te sturen¹³. Daarmee was hun positie in de Nederlandse governance aanzienlijk versterkt.

Ik vraag me (nog steeds) af of dit benoemingsrecht van de aandeelhouders niet op gespannen voet staat met het – overleind gebleven – principe van een onafhankelijke RvC. De RvC in Nederland wordt immers geacht toezicht uit te oefenen – en goedkeuring te geven aan beslissingen – in het belang van de gehele onderneming en rekening houdend met de belangen van alle stakeholders, ook die van de werknemers. Dat is met name voor Angelsaksische aandeelhouders vaak moeilijk te begrijpen en verteren. Een interessant aspect in de vergelijking tussen de Coruscasus in 2003 en de casus van Stork in 2007 is, dat de aandeelhouders sinds de wijziging van de structuurregeling in 2004 veel meer druk op de RvC kunnen uitoefenen. Sinds die wijziging hebben de aandeelhouders de mogelijkheid om meer pressie op de RvC uit te oefenen en een ‘onwillige’ RvC eventueel collectief naar huis te sturen. Maar dat gaat in Nederland niet zomaar. Het was in het geval van Stork en ook Organon tekenend voor het Nederlandse model van evenwichtige belangenafweging, dat de Ondernemingskamer grenzen stelde aan deze mogelijkheid voor de aandeelhouders: de RvC, zo bleek, wordt ook sinds 2004 in juridische zin nog steeds geacht toezicht uit te oefenen in het belang van de onderneming.

Zekere herwaardering van het Rijnlandse?

Het traditionele Rijnlandse gedachtegoed over evenwichtig ondernemingsbestuur leek gaandeweg een beetje uit de tijd.

Typisch Angelsaksische waarden zoals de sterke oriëntatie op de vrije markt, de aandeelhouderswaarde en korte termijn opbrengsten en de meer dirigistische en instrumentele benadering van de ondernemingscultuur en de human resources (meer gericht op performance indicatoren, beoordeling en onderlinge concurrentie) werden steeds dominanter.

We hebben kunnen constateren dat de van oudsher meer Rijnlandse waarden gaandeweg overheerst werden door Angelsaksische principes van ondernemingsbestuur:

- Gedetailleerde regelgeving en strakke controle (van buitenaf opgelegd) werden belangrijker dan het beroep op eigen waarden, zelfontwikkeling (van binnenuit) en een zeker vertrouwen.

¹³ Conform art. 158/268 lid 4 en art. 161a/271a van Boek 2 BW

- Het belang van relaties, overleg en commitment (de goede persoonlijke verhoudingen) maakte plaats voor meer juridisering, contracten en claims (de nieuwe zakelijkheid).
- De eenzijdige nadruk op financiële waarde-creatie (het rendementsdenken) ging ten koste van de bredere stakeholder benadering en maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- Het open debat over het langere termijn beleid werd vervangen door de sterke focus op de gerealiseerde cijfers.
- En de verantwoording, het afvinken achteraf, werd belangrijker dan de inbreng aan de voorkant.

Deze ontwikkeling heeft grote invloed gehad op de vormgeving en invulling van de governance binnen de ondernemingen. Inmiddels lijkt er sprake van een zekere herbezinning: zijn we hiermee wel op de goede weg?

Dat een zekere herbezinning op een te eenzijdige Angelsaksische benadering nodig was, had ook te maken met de 'crisis' zo rond 2008 die werd ingezet met de val van US Lehman Brothers en zich daarna wereldwijd (ook in Europa en Nederland) en in allerlei gedaanten (als bankencrisis, economische crisis, Europa-crisis en cultuurcrisis) openbaarde. Gaandeweg realiseerden we ons dat we wellicht een aantal belangrijke waarden en governance principes aan het verliezen waren. We mochten, zo bleek, weer opkomen voor de meer Rijnlandse benadering zonder trouwens (teveel) terug te vallen op oude modellen en instituties¹⁴.

Een te grote aandeelhoudersinvloed en teveel nadruk op korte termijn resultaten zouden zich niet goed verenigen met onze principes van evenwichtig ondernemingsbestuur¹⁵ en het ondernemingsbelang. Aandeelhouderschap dat teveel en te eenzijdig gericht was op korte termijn rendement, zou ten koste gaan van de continuïteit van de onderneming. Het was DSM dat al in 2007 voorstelde om een langere termijn betrokkenheid van aandeelhouders te belonen met een loyaliteitsdividend. Maar dat bleek toen juridisch nog onhaalbaar¹⁶. En een te grote druk op het leveren (of: boekhoudkundig laten zien) van financiële prestaties gaat, zo ervaren we steeds vaker, nogal eens ten koste van het moreel gedrag¹⁷.

In diverse kritische beschouwingen¹⁸ wordt geprobeerd lessen uit het verleden te trekken. Zonder hier uitvoerig op alle argumentaties in te kunnen gaan, wijzen velen in hun betoog vooral op de hiërarchische aansturing en managementcultuur, de te sterke nadruk op korte termijn rendementen en controle mechanismen (de beheerszucht), het teveel voorbijgaan aan de waarde van betrokkenheid van stakeholders en dergelijke. Volgens hen moeten we terug naar echt leiderschap (met visie, creativiteit en participatie van onderop), duurzaam ondernemen, de menselijke maat en een herwaardering van het vakmanschap en de professional.

¹⁴ Mijn eerder genoemd boek *Herwaardering van de Rijnlandse principes* van 2008 trok daarbij tot mijn verrassing veel aandacht en is sindsdien met veel bestuurders en toezichthouders besproken op mogelijke uitwerkingen binnen de eigen organisatie

¹⁵ Zoals o.a. verwoord in het SER-rapport *Evenwichtig ondernemingsbestuur*, Publicatienummer 08/01, Den Haag, 2008

¹⁶ In 2013 wordt duidelijk dat er toch onder bepaalde voorwaarden, een zogenoemde loyaliteitsbonus kan worden uitgekeerd

¹⁷ Vergelijk *Prestatiedruk doet normen vervagen*, reactie van J. Woudt op het rapport van kantoor De Brauw Blackstone Westbroek over het automatiseringsbedrijf Ordina, FD 28-01-2015

¹⁸ Zoals die van Kalff, 2004 en 2009; Cools, 2005; Brouwer & Moerman, 2005; Goodijk, 2008 of Moerman & Moerman, 2011

Regelmatig heb ik ook zelf betoogd¹⁹ dat het voor het toekomstperspectief van corporate governance van groot belang is om de onderneming weer te beschouwen als een langere termijn samenwerkingsverband, met meer waarde(n)gedreven ondernemerschap, bestuur en toezicht en een herwaardering van de professional. Daarmee komt het Rijnlandse weer wat meer op de voorgrond.

Interessant is verder dat de Commissie Frijns al in 2008 probeerde een halt toe te roepen aan het toegenomen afvinkgedrag van ondernemingen: het afvinken van technische bepalingen alleen garandeert nog geen *good governance*; er is ook aandacht nodig voor de gedragsaspecten²⁰.

We moeten ons derhalve serieus – serieuzer dan uitsluitend nadenken over enkele correcties ten gevolge van de uitwassen van de crises – afvragen of bepaalde ontwikkelingen niet te ver zijn doorgeschoten. Nodig lijkt mij een meer fundamentele discussie over bedoeling, waarden en effecten. Waar ging het ook alweer precies om? Om de continuïteit van de onderneming óf het korte termijn resultaat voor de aandeelhouders? Om de kwaliteit van de dienstverlening en het publieke belang óf (uitsluitend) het financiële rendement? Om de kennis en inzet van de eigen medewerkers óf de beheersingsmethodieken van het management? Om de voornaamste positie in de markt óf het eigen huis op orde hebben? Om de dominantie van beslissers óf juist een evenwichtig ondernemingsbestuur?

Ook de huidige Monitoringcommissie Van Manen concludeert op basis van haar eerste nalevingsonderzoek over 2013, dat er een nieuwe – weer meer *principle-based* en minder gedetailleerde en op afvinken gerichte – governance code nodig is die moet leiden tot een beter inhoudelijk debat in de bestuurskamer, gericht op de langere termijn en met meer aandacht voor cultuur en gedrag²¹. Niet nog meer regels, maar vooral gedragsaspecten kunnen tot een betere governance leiden. Datzelfde geluid heeft de Commissie Halsema inmiddels afgegeven richting (semi)publiek domein.

Als belangrijke uitgangspunten voor de verbetering van de (corporate) governance worden op dit moment dan ook vooral gezien:

- De betrokkenheid van de aandeelhouders maar ook andere stakeholders bij het ondernemingsbeleid.
- Een langere termijn oriëntatie, meer gericht op waarde-creatie, duurzaamheid en maatschappelijke legitimering.
- Een scherper (en meer kritisch, onafhankelijk) toezicht op het bestuur door de commissarissen; dat vraagt om – ook nieuwe – expertises en steeds meer ook de benodigde vaardigheden en gedragingen.
- Een beter zicht op de (on)mogelijkheden, risico's, early signals, ...

¹⁹ Kortgeleden nog, Goodijk R., *Op weg naar een herwaardering van de Rijnlandse principes?*, in: De onderneming is van ons allemaal, Gyes G. van & Spiegelaere S. de (red.), Acco, Leuven/Den Haag 2015, p. 99-111

²⁰ Zie ook: *Tijd voor de zachte kanten van governance*, Frijns J. in: Goed bestuur 1, 2009, p. 14-17. Vergelijk ook het debat dat toen in de wetenschap werd gevoerd: *Effective Board Behavior in the Netherlands*, Van Ees H., Van der Laan G & Postma Th., in: European Management Journal 26, 2008, p. 84-93

²¹ Rapportage Commissie Monitoring Governance, Van Manen e.a., begin 2015

- Meer dynamiek en diversiteit: aandacht voor *board room dynamics*, meer dialoog/debat, diverse invalshoeken, elkaar aanspreken, tussentijds (durven) corrigeren e.d.
- Voldoende transparantie en verantwoording (openheid, *tone at the top*, *disclosure*, *auditing*, terugkoppeling, evaluaties).

Deze uitgangspunten vinden we ook terug in het huidige debat over de governance in het semipublieke domein.

3. Ontwikkeling van de governance in de (semi)publieke sector

Wat later dan in de private sector zijn gaandeweg, vanaf het begin van deze eeuw, ook governance problemen aan het licht gekomen in de (semi)publieke sector, niet in de laatste plaats door de Angelsaksische invloeden en de zogenoemde neo-liberale ontwikkelingen (vormen van privatisering, toenemend rendementsdenken, een meer functioneel denken over arbeidsverhoudingen e.d.) sinds de jaren negentig en de daarmee gepaard gaande veranderingen in het bestuur en de cultuur in deze sector. Woningcorporaties, zorginstellingen en dergelijke kregen in de jaren negentig meer autonomie, hebben zich in zekere zin verzelfstandigd van de overheid en werden gaandeweg geconfronteerd met vergelijkbare problemen als in de private sector maar wel binnen de eigen specifieke context.

Een goede analyse van de ontwikkeling van de governance in het (semi)publieke domein en ook het onderzoek naar verbetermogelijkheden, kan derhalve niet zónder inzicht in de bredere context van de (internationale) corporate governance²².

Naast de – eveneens – bestuurlijke fouten, verkeerde inschattingen of immoreel gedrag kunnen de misstanden in het (semi)publieke domein niet los gezien worden van de daar doorgevoerde deregulering, toegenomen eisen van marktwerking en rendement en ook de grotere complexiteit en hybriditeit van de organisaties door de schaalvergroting en verschillende financieringslijnen.

De ontwikkeling van de governance in het – steeds meer zelfstandig georganiseerde – semipublieke domein sinds de jaren 90 van de vorige eeuw, heeft een valse start gemaakt. Dat kan volgens mij niet voldoende worden benadrukt.

Veel keuzen op dat moment zijn onvoldoende doordacht geweest. Dat achteraf constateren toen er dingen misgingen, is natuurlijk wel erg gemakkelijk. Maar we hadden ‘aan de voorkant’ in het begin van de jaren 90, toch wellicht wat meer tijd moeten nemen voor een zekere garantie dat de ontwikkelingen de goede kant op zouden gaan. Het publiek belang van bijvoorbeeld de sociale huisvesting, de zorg of het onderwijs is op dat moment onvoldoende geborgd. Later moest er worden ingegrepen om dat belang alsnog te garanderen. En het governance model is toen (nog) niet verankerd in wetgeving²³, met alle onduidelijkheid van dien over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht.

Duidelijkheid daarover moest sindsdien komen van de eigen statuten en reglementen

²² Met mijn excuses dat daarbij, ook in deze oratie, veel Engelstalige begrippen worden gebruikt

²³ Pas begin 2015 is er door de toenmalige minister Opstelten een wetsvoorstel ingediend om o.a. de taak en verantwoordelijkheid van de RvT van een Stichting in het BW te verankeren.

van de organisaties zelf. Maar onderzoek daarna leverde vervolgens op dat de formuleringen zeer uiteenliepen en vooral in de beginfase erg vaag bleven. De debacles bij bijvoorbeeld IJsselmeerziekenhuizen of woningcorporatie Vestia²⁴ kunnen natuurlijk niet 'goed gepraat worden', maar zijn wel deels verklaarbaar door de valse start in de jaren 90 en de onduidelijkheden zoals hierboven kort beschreven.

Gaandeweg de jaren hebben met name de governance codes de trend gezet in de formuleringen en meer duidelijkheid gebracht over wat van 'maatschappelijke organisaties' mag worden verwacht, maar bepaalde kwesties bleven nog steeds onderbelicht.

Zo wordt de laatste jaren pas duidelijker en explicieter verwoord dat het RvT-model in het (semi)publieke domein op enkele principiële punten afwijkt van het model van de RvC bij de structuurvennootschap²⁵:

- Van de RvT van een semipublieke organisatie wordt meer dan de RvC van een structuurvennootschap, verwacht dat hij het publieke belang van de sociale huisvesting, de zorg c.q. het onderwijs mee afweegt bij bestuurlijke beslissingen²⁶. Ook al is tot nu toe nooit duidelijk geworden wat onder dat publiek belang precies moet worden verstaan.
- De RvT in het semipublieke domein heeft over het algemeen meer rekening te houden met de 'publieke opinie', meer zichtbaar te zijn bij maatschappelijke verantwoording en zich rekenschap te geven van de belangen van de meest betrokkenen (zoals de cliënten, huurders of leerlingen).
- En er is geen duidelijke vorm van verantwoording van de RvT van een Stichting richting (welke?) eigenaars geregeld²⁷. Met andere woorden: wie kan ingrijpen als het intern toezicht niet goed functioneert, als er een sluipend proces van verslechtering optreedt dat ten koste gaat van het publiek belang van de dienstverlening?²⁸

Al vanaf 2002 trouwens, verschenen er regelmatig artikelen in bijvoorbeeld het Financieele Dagblad over de 'gaten' in met name het toezicht op woningcorporaties en zorginstellingen. En al in 2003 pleit bijvoorbeeld Hans Blankert in het FD (19 dec. 2003), in een reactie op de code Tabaksblat, voor een eigen governance code voor de zorg en ook het onderwijs.

Zo verplaatsten de discussies over (corporate) governance in de private sector zich geleidelijk aan ook richting het semipublieke domein. De intern toezichthouders zouden zich vooral en teveel focussen op formele stukken en cijfers, zonder zicht op de feitelijke bestuurspraktijken. De toezichthouders zouden zich teveel en te eenzijdig baseren en concentreren op uitsluitend de informatie van de bestuurder. En de positie van de RvT zou zich teveel formaliseren, op te grote afstand van de organisatie en met een te beperkte eigen taakopvatting. Toezicht leek wel erg

²⁴ Naast deze debacles dienden zich gaandeweg nog vele andere aan, bij zorginstelling Meavita, medisch centrum Orbis, hogeschool InHolland, onderwijsgroep Amarantis, VU Medisch Centrum of recentelijk ROC Leiden.

²⁵ Terwijl bijvoorbeeld de Commissie Glasz nog de aanbeveling deed om het intern toezicht in te richten overeenkomstig de regeling van commissarissen bij de (structuur)vennootschap in het Burgerlijk Wetboek. Aanbeveling 4 in: Professioneel Toezicht, Advies in opdracht van Aedes, 1998.

²⁶ Een jaar geleden bevestigd in een brief van Minister Kamp, 28 november 2014

²⁷ Hoewel geprobeerd circa 10 jaar geleden, met een nieuw wetsvoorstel inzake de Maatschappelijke Onderneming

²⁸ Vragen die gesteld worden in de brief en het wetsvoorstel van de eerdere minister Opstelten

formeel toezicht 'op afstand' te worden. De overgang van een model van toezichthoudend bestuur (waarbij intern toezichthouders onderdeel uitmaakten van het feitelijk bestuur) naar een apart RvT-model werd in veel situaties wel erg letterlijk genomen.

De Governance Codes in het semipublieke domein zoals die voor de Woningcorporaties of de Zorgbrede Governance Code, zijn weliswaar gebaseerd op de eerdere 25 aanbevelingen van de Commissie Glasz in 1998 respectievelijk de 30 aanbevelingen van de Commissie Meurs in 1999; en de eerste aanbevelingen voor *good governance* in het onderwijs kwamen van de Commissies Glasz (2000) en Strikwerda (2003). Maar deze codes zijn tegelijkertijd sterk beïnvloed door de eerdere aanbevelingen en codebepalingen uit het private domein, zoals de aanbevelingen van de Commissie Peters en de Commissie Tabaksblat. Wel richten de aanbevelingen van de governance codes in het semipublieke domein zich tevens op de meer specifieke kenmerken van het semipublieke domein. De Commissies Glasz en Meurs wezen bijvoorbeeld al op de maatschappelijk opdracht en verankering van de semipublieke organisaties, of de verantwoordelijkheid van de intern toezichthouders om zoveel mogelijk te voorkomen dat de Minister moet ingrijpen bij taakverwaarlozing. En de huidige codes spreken eveneens nadrukkelijker dan in de private sector, over de maatschappelijk functie van de semipublieke organisatie, het belang van een actieve dialoog met belanghebbenden en het intern toezicht daarop. Dat is een signaal dat het semipublieke domein oplossingen moet zoeken die passen bij de eigen 'wereld'.

Het publieke domein

Langzamerhand komt er ook meer aandacht voor de governance in het ('echt') publieke domein (*public governance*), het domein van het openbaar bestuur: hoe richten overheden en publieke instellingen zich qua bestuur en intern toezicht in?, hoe wordt de verhouding tussen de formele beleidsbepalers (de *principals*) en de ambtelijke uitvoerders (*agents*) vorm gegeven?, welke stakeholderrelaties zijn daarbij van belang?, hoe leggen de verschillende partijen verantwoording af en aan wie? Inmiddels zijn er ook voor – de verschillende sectoren van – het publieke domein codes tot ontwikkeling gekomen die veel overeenkomsten vertonen met de codes van de semipublieke en private sector, maar toch hun eigen specifieke accenten (o.a. ten aanzien van het publiek belang) kennen: de code Goed Openbaar Bestuur, de codes voor Cultuur, de Publieke Omroeporganisaties, de Goede Doelen Organisaties et cetera²⁹.

Bij *public governance* kunnen we verschillende niveaus onderscheiden³⁰: het internationale (vooral ook Europese) niveau, het landelijke niveau (de Rijksoverheid), het regionale niveaus (met bijvoorbeeld Waterschappen en Veiligheidsregio's) en het lokaal (gemeentelijk) niveau. Op al deze niveaus komen – in toenemende mate – governance problemen voor, vooral als de overheid bepaalde onderdelen/activiteiten 'op afstand' zet in de vorm van een baten/lasten-dienst of een zelfstandig bestuursorgaan ZBO), uitbesteedt aan een private partij of onderbrengt in een publiek-privaat samenwerkingsverband (een PPS-construct); als overheidstaken in

²⁹ Waarbij publiek en semipubliek domein enigszins in elkaar overlopen

³⁰ Vergelijk o.a. Bovens M.A.P., 't Hart P. & Twist M.J.W. van, *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Deventer 2012

meer ondernemende constructen (zoals sociale werkvoorzieningsbedrijven) worden ondergebracht of gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau (zoals jeugdzorg); als publieke diensten worden opgeschaald, als veiligheidsregio's (opnieuw) worden ingericht, als gemeenten de Gemeenschappelijke Regeling (de GR) gebruiken om gezamenlijke activiteiten uit te voeren, et cetera.

Inmiddels hebben zich al de nodige problemen aangediend (zoals bij het COA, de UWV, de Politie, de Zorgautoriteit, het Zeeuwse energiebedrijf Delta of spoorbeheerder ProRail e.a.), maar mijn verwachting is dat het publieke domein vanwege de vele herinrichtingen en – nieuwe – complexe inrichtingsvragen (o.a. vanwege de hybriditeit), de komende jaren te kampen krijgt met veel meer governance problemen. Dat vraagt nader en diepergaand onderzoek, maar ook opleidings-/toerustingsactiviteiten³¹ voor de betrokken beleidsbepalers, bestuurders en intern toezichthouders.

Na de private en – vervolgens – de semipublieke sector, zal nu vooral ook de publieke sector het nodige te verduren krijgen. Daarbij zullen zich allerlei vragen aandienen over de inrichting en het functioneren van de governance bij bijvoorbeeld Overheids NV's, ZBO's, GR-en, PPS-constructen of andere netwerkverbanden. Naast het eigenaarschap, of – het verschil met – het aandeelhouderschap 'meer op afstand', gaat het ook bij de governance van de publieke organisaties om de aan- en besturingsvragen, de control-functie en vooral ook om een adequate invulling van de intern toezichtfunctie.

Kortom, de publieke, semipublieke en private organisaties/ondernemingen (die meer en meer met elkaar verweven raken) kunnen op het gebied van *good governance* veel van elkaar leren. Van intern toezichthouders bijvoorbeeld, wordt meer en meer gevraagd dat ze 'er dichterbij zitten', meer invulling geven aan de eigenstandige verantwoordelijkheid (voor bijvoorbeeld additionele informatie, contacten met accountant of stakeholders e.d.), meer zichtbaar zijn als dat nodig is (bijvoorbeeld als de werkgeversrol in het geding is), een vorm van verantwoording afleggen binnen en buiten de organisatie en dergelijke.

In die opzichten is het nogal eens misgegaan:

- Bestuur en intern toezicht teveel 'op afstand' van de bedrijfsprocessen
- Intern toezicht heeft te weinig aandacht voor de interne besturing en (de inrichting van) het risicomanagement
- Hoe omgaan met de 'harde' en 'zachte' signalen van interne dan wel externe stakeholders?
- Het toezicht heeft moeite met ingrijpen in 'sluipende verslechtingsprocessen'
- Er is een betere afstemming en informatie uitwisseling tussen intern en extern toezicht nodig
- De externe accountant wordt onvoldoende benut
- Welke afspraken maken over de omgang met de pers indien nodig?

Ten behoeve van een verdere ontwikkeling zijn derhalve nieuwe stappen nodig, zoals bijvoorbeeld³²:

³¹ Zoals de voorgenomen leergangen/master classes voor bestuurders en/of intern toezichthouders bij het Zijlstra Center van de VU

³² Vergelijk wat ik daar eerder over heb gesteld in: Goodijk 2012, vanaf p. 29

- Een nadere verduidelijking van het ‘waarom’ en het ‘waartoe’ van het intern toezicht (de toezichtvisie): wat is precies de bedoeling, het perspectief en ook de toegevoegde waarde van het intern toezicht?; voor/namens wie wordt toezicht uitgeoefend en aan welke belangen wordt (waarom?) prioriteit gegeven?; met welke onderwerpen moet het toezicht zich vooral bezighouden (de agenda)?
- Een betere invulling geven aan het strategisch debat met de bestuurder: wat betekent dat voor de inhoudelijke inbreng van het intern toezicht, de omgang met relevante stakeholders, het interveniëren in de board als het anders moet, een vorm van netwerkondersteuning indien gewenst.
- Het creëren van (meer) mogelijkheden om integraal toezicht te kunnen uitoefenen: het kunnen verbinden van strategische ontwikkelingen met zowel de interne besturing van de organisatie als de maatschappelijke opdracht en impact; het krijgen van een samenhangend beeld van het functioneren van de organisatie.
- Meer zichtbaar en aanspreekbaar zijn als intern toezicht en invulling geven aan de verantwoording: je als intern toezicht op welke momenten laten zien, en op welke wijze en aan wie precies verantwoorden?

4. Wat hebben we inmiddels geleerd?

Uit mijn eerdere analyses³³ is mij gebleken dat een complex van meerdere factoren aan het falen van bestuur en toezicht ten grondslag lag, zoals een te beperkte taakopvatting van de toezichthouders, de informatie-asymmetrie tussen bestuurder en RvT, een gebrek aan *checks and balances* (vooral ook gedragskenmerken) en het verantwoordingsvacuüm.

Toch is er de afgelopen jaren al een en ander veranderd en verbeterd:

- Het *old boys network* bijvoorbeeld, wordt geleidelijk aan (langzaam, maar toch) doorbroken, zal wellicht niet helemaal verdwijnen maar is duidelijk ‘opgerekt’ met mensen uit andere geledingen en van jongere generaties³⁴.
- We zien een zekere herwaardering van de meer Rijnlandse principes van ondernemingsbestuur: weer meer aandacht voor langere termijn ontwikkelingen, duurzaam ondernemen en waarden, terug naar meer collegiale bestuursmodellen, toenemende waardering voor professionals en dergelijke.
- Bestuur en toezicht krijgen weer meer aandacht voor de interne besturing van de onderneming/organisatie: dichterbij de kernfuncties.
- Een duidelijke professionalisering van het intern toezicht, hoewel nog zeer verschillend per semipublieke sector.
- Een toegenomen druk op en eigen verantwoordelijkheid voor een zekere verantwoording.

³³ Onder andere in Goodijk R. (2012), vanaf p. 33

³⁴ Ook de zg. *director's interlocking* is meer en meer aan het verdwijnen: in 1987 was er nog sprake van 108 dubbelcommissariaten bij de top-100 ondernemingen in Nederland; in 2005 nog maar 21 (Hezewijk J. van & Zanten M. van, *Einde van de amigocratie*, in: Elan, oktober 2005, p. 20-23)

Maar er is nog een lange weg te gaan richting een meer duurzaam en toekomstbestendig governance perspectief³⁵. Dat vraagt om nieuwe concepten. In mijn vorige boek over oorzaken en patronen van falend toezicht, heb ik een eerste poging gedaan om ‘voorbij de waan van de dag’ te onderzoeken wat er daadwerkelijk mis was in de onderlinge verhoudingen. Mijn conclusie was dat er veel te snel ‘gezwartepiet’ is en daders werden benoemd, terwijl het falen eerder toe te schrijven was aan een complex van meerdere factoren en langer durende patronen. Naast bepaalde mankementen in het governance construct zelf, ontbrak het binnen het systeem aan voldoende optreden, scherpte en dynamiek in het onderlinge verkeer. Dominante bestuurders konden hun gang gaan, mede omdat het ‘tegenover’ op de juiste momenten ontbrak. En als de ander (het ‘jij’) mij als bestuurder niet scherp en bij de les houdt, ga ik gemakkelijk alleen staan en grenzen over. Dat valt niet goed te praten maar is in veel opzichten wel verklaarbaar; en ook begrijpelijk tegen de achtergrond van wat bijvoorbeeld Martin Buber al in 1923 de ‘Ich-Du’ verhouding noemde. Ook governance is maar mensenwerk. Systemen kunnen nog zo op orde zijn, het feitelijk gedrag in bepaalde situaties en de onderlinge verhoudingen zijn meestal doorslaggevend. En daarbij speelt ook een morele dimensie.

Voordat we een eerste aanzet geven tot nieuwe perspectieven en concepten voor *good governance* in het semipublieke domein³⁶, zullen we het geleerde van alle onderzoeken en ervaringen tot nu toe nog eens kort de revue laten passeren. We kunnen het geleerde uit de cases in de semipublieke sector waarin het misging, volgens mij in een aantal ‘te veel/te weinig’ punten samenvatten (zie schema 2).

Te veel	Te weinig
1. Op afstand	8. Inhoudelijk debat
2. Top-down sturing	9. Zicht op/verbinding met organisatie
3. Beheersingsdrang	10. Aandacht voor onzekere factoren
4. Meegaand gedrag	11. Elkaars kritisch tegenover
5. Sturing op rendement	12. Sturing op legitimiteit
6. Grenzen opzoeken	13. Moraliteit
7. Gesloten circuit	14. Aanspreekbaarheid

Schema 2: De *lessons learned* tot nu toe, kort samengevat

Deze tekortkomingen in de governance, in de vorm van ‘te veel’ en ‘te weinig’ hebben inmiddels de nodige vragen opgeroepen over:

- De taakopvatting, aandacht en beschikbaarheid
- De grenzen van risicobeheersing en afvinken
- Het inhoudelijk debat in verbinding met de organisatie
- De onderlinge omgang en het kritisch tegenover
- Het moreel kompas, de transparantie en verantwoording

³⁵ Vergelijk ook de oproep van Hage M., *Nieuw perspectief op corporate governance: de renaissance van de financiële sector*, Van Gorcum, Assen, 2012

³⁶ Perspectieven die ik in een komende publicatie (te verwachten in het voorjaar van 2016) op basis van lopend onderzoek nader zal uitwerken en onderbouwen

Ook wordt steeds duidelijker dat het (semi)publieke domein in vergelijking met de private sector, haar eigen specifieke kenmerken heeft. Meer of anders dan in de private sector zijn het publiek belang, de kwaliteit van het primair proces of de verbindingen met stakeholders aan de orde bij de invulling van *good governance* van de (semi)publieke organisaties. Sectoren kunnen weliswaar veel van elkaar leren, maar het specifieke van elke sector – en ook de verschillen binnen eenzelfde sector – moeten niet uit het oog verloren worden.

Naast de ‘systeemfouten’ spelen zoals eerder gezegd, toch vooral ook gedragskenmerken (zoals opstelling/houding, onderling gedrag, afwegingen en dergelijke) een grote rol. Dat was al eerder – en door velen – gesignaleerd³⁷ maar is met name de afgelopen jaren regelmatig bevestigd, in bijvoorbeeld het onderzoek van de Commissie De Wit over het functioneren van het financieel stelsel (2012) of de conclusies van de Commissie Halsema over behoorlijk bestuur in het semipublieke domein (2013).

Meer en meer is derhalve de overtuiging gegroeid dat schandalen toch vooral voorkomen kunnen en moeten worden door ‘slecht gedrag’ aan te pakken, of liever nog: te voorkomen.

Maar laten we eerst bovengenoemde leerpunten, onevenwichtigheden in de governance, nog eens wat uitvoeriger de revue laten passeren.

Gaandeweg de afgelopen jaren zijn we ons af gaan vragen: weten ondernemingen, organisaties eigenlijk nog wel voldoende waarvoor ze opgericht zijn, waartoe ze bedoeld zijn en voor wie ze ondernemen? Hebben bestuur en intern toezicht nog voldoende zicht op de interne bedrijfsvoering? Voelen toezichthouders zich nog voldoende gelegitimeerd door ‘de omgeving’ of is er een te grote kloof gegroeid tussen de praktijk en de verwachtingen? Zomaar wat vragen die er – en steeds meer – toe doen bij de beoordeling van de governance, zowel in de private als de (semi)publieke sector.

Bij een bedrijf als HBG³⁸ moest de Ondernemingskamer eraan te pas komen om het bedrijf te wijzen op de rechten van de aandeelhouders, toch niet de minst belangrijke groep als het gaat om het voortbestaan van een particuliere onderneming. Bij ondernemingen als Ahold of meer recentelijk Imtech, stonden bestuur en intern toezicht veel te veel op afstand van het management van de onderdelen waar het misging. En in veel andere bedrijven, zelfs coöperaties als de Rabobank, werden bestuur en toezicht zich vooral weer bewust van het belang van de klanten en/of leden toen er problemen kwamen. Vergelijkbare problemen en tekortkomingen in de governance hebben we inmiddels kunnen constateren in het (semi)publieke domein. Het was te veraf, te onevenwichtig, te weinig moreel.

Te veraf van waar het werkelijk om gaat.

De praktijk van diverse misstanden heeft ons geleerd dat het ondernemen in de semipublieke sector³⁹ vaak te veraf kwam te staan van:

³⁷ Vergelijk bijvoorbeeld: *Board behavior and CEO-board relationships. Board games: how CEO's adapt to increases in structural board independence from management*, in: *Administrative Science Quarterly*, 1998, 43: 511-537

³⁸ Casus Hollandse Beton Groep, 2001-2002, zie ook betreffende uitspraak Ondernemingskamer

³⁹ Vergelijkbaar met de private sector

- de bedoeling en de kerntaak van de onderneming ('waar staan we voor?')
- het intern functioneren van de organisatie ('wat gebeurt er precies?')
- de meest belanghebbenden ('welke verwachtingen hebben zij?').

Diverse onderzoeksrapporten en publicaties⁴⁰ roepen inmiddels op tot een terugkeer naar die bedoeling, de kernopdracht, de betrokkenheid, het contact en de 'nabijheid'. Terug naar de bedoeling vraagt opnieuw aandacht voor de fundamentele vraag 'voor wie je het eigenlijk allemaal doet' en de al langer lopende discussie over het eigenaarschap van een semipublieke organisatie. Organisaties moeten weer dichterbij de 'eigenaars', de eigen medewerkers en andere betrokkene komen. Organisaties zijn vervreemd van hun achterban, de verbinding is verbroken.

Het *Weer in contact komen* (VUmc, december 2012) wijst op de problemen die ontstonden toen het bestuur en intern toezicht teveel op afstand van de werkorganisatie kwamen te staan, toen er nauwelijks meer zicht was op het functioneren van de onderdelen van de organisatie. Met name door de afnemende zorginhoudelijke expertise binnen de Raad van Bestuur en de invoering van de divisiestructuur met de daarmee gepaard gaande grotere gelaagdheid binnen de organisatie, kwam de top op grotere afstand van de operatie te staan. En de RvT organiseerde, zo werd geconcludeerd, onvoldoende een eigen informatievoorziening met de werkorganisatie om deze afstand te overbruggen.

Vergelijkbare conclusies werden er getrokken ten aanzien van Amarantis. Ook daar werd geconcludeerd dat er teveel afstand en te weinig nabijheid werden gecreëerd. En in *Ver van huis* (Parlementaire Enquetecommissie, 2014) wordt opgeroepen om woningcorporaties weer te laten focussen op de kerntaak en vooral ook meer aansluiting te zoeken bij de eigen regio (het belang van een zekere lokale inbedding), dichterbij de gemeenten en de huurders zelf. Ook de RvC dient daarbij meer eigen contacten te zoeken met de werkorganisatie, zo lezen we. Het gaat in dat rapport met andere woorden om 'weer terug naar' meer eenvoud, nabijheid en menselijke maat.

Een te grote drang tot control(e) van bovenaf

Wat we inmiddels ook geleerd hebben, maar wellicht nog te weinig, is dat een te sterke top-down aansturing op targets, procedures en formats en een te groot geloof in risicobeheersing en de behoefte aan steeds meer 'harde' informatie, niet direct tot goed functionerende organisaties leiden.

Het wordt tijd om de mythes daaromtrent 'door te prikken':

- De mythe van de totale bestuurbaarheid⁴¹ van complexe professionele organisaties 'van bovenaf': hoe effectief is deze top-down besturing nog?, in hoeverre is dit klassieke besturingsconcept nog bruikbaar?
- De mythe van de totale beheersbaarheid: kunnen alle risico's daarmee wel worden uitgebannen?
- De mythe van het 'zeker weten': levert steeds meer en met name 'harde' informatie wel meer inzichten (of juist een schijnzekerheid) op?

⁴⁰ Zoals: het onderzoeksrapport *Weer in contact komen* (VUmc, dec. 2012), het boek *Verdraaide organisaties* (Hart & Buiting, 2012), het rapport *Ver van huis* (Parlementaire Enquetecommissie Woningcorporaties) of de onderzoeksrapporten over Amarantis

⁴¹ Vergelijk Hooge E., *Besturing van autonomie: over de mythe van bestuurbare onderwysorganisaties*, oratie, Tilburg University, 2013; of het NVTZ-rapport *Tussen besturing en samenleving*, Wetenschappelijke Adviesraad, Utrecht, 2014

Alles kloppend krijgen van bovenaf zou garant moeten staan voor de organisatie als een goed werkend 'systeem'. Risicobeheersingssystemen en alsmaar meer 'harde' data zouden ons de zekerheid moeten geven dat de organisatie 'in control' is. Maar we leren gaandeweg, met vallen en opstaan, dat het afvinkgedrag dat daarmee gepaard gaat, lang niet tot alle gewenste verbeteringen leidt.

De sterke drang tot beheersing (control) komt voort uit onze menselijke behoefte aan zekerheid. Control en 'harde metingen' kunnen onze onzekerheid reduceren, geven je grip op de ontwikkelingen, doen je 'zeker weten' dat je op de goede weg bent. Maar zou het niet juist de kracht van *good governance* moeten zijn ook op een zeker vertrouwen te sturen, te willen leren van de inzichten van onderop, het benutten van de verantwoordelijkheid van professionals⁴², het met onzekerheden durven omgaan?⁴³ Moeten we niet nadrukkelijker de mythe van de (totale) beheersbaarheid van organisaties onder ogen zien en het overheersende beheersingsgedrag durven loslaten?⁴⁴ Zouden we niet veel meer aandacht moeten geven aan *soft signals* en *early warnings* die met omgang en gedrag te maken hebben?

Te weinig inhoudelijk debat

Het overleg tussen bestuur en intern toezicht beperkt zich tot nu toe in veel situaties nog teveel tot een tamelijk procedureel en technisch overleg, met te weinig (ruimte voor) inhoudelijke verdieping en teveel vraag-en-antwoord gedrag.

Het tekort aan inhoudelijk debat heeft, zo is mij gebleken, te maken met:

- Een beperkte eigen taakopvatting van met name het intern toezicht
- Onvoldoende prioritering: overvolle agenda's met vooral formele afwikkelpunten
- De informatie-asymmetrie: toezichthouders laten zich vooral informeren door het bestuur⁴⁵
- Onvoldoende inhoudelijke voorbereiding
- Alsmaar meer vragen willen stellen
- Overwegend afwachtend en reactief gedrag van intern toezichthouders
- Met veel nadruk op controle (en afvinken) achteraf.

Terwijl een inhoudelijk debat juist vraagt om een meer gerichte agendasturing (durven kiezen), 'verdieping' (en selectie van specifieke informatie in plaats van 'méér') en een open overlegcultuur (zonder 'kramp').

Betere *practices* leren ons inmiddels dat een meer thema-gestuurd overleg (met thema's/speerpunten die als essentieel worden gezien voor de ontwikkeling van de organisatie) tot meer inhoudelijk debat en toegevoegde waarde kan leiden. Van belang in dat debat is ook dat de bestuurder niet alleen de gevraagde informatie kan aanleveren, maar vooral ook zijn zorgen en twijfels met de toezichthouders kan delen. Bovendien biedt een inhoudelijk debat meer mogelijkheden om achterliggende

⁴² Casus Maasstad Ziekenhuis: problemen in de zorg niet te voorkomen als professionals zich niet (mede)verantwoordelijk voelen/opstellen

⁴³ Vergelijk Cools K., *Controle is goed, vertrouwen nog beter: over bestuurders en corporate governance*, Stichting Management Studies, Van Gorcum, Assen 2005

⁴⁴ Zie ook: Hart W., *Verdraaide organisaties: terug naar de bedoeling*, Kluwer, Deventer 2012

⁴⁵ Ooijen M. van, *Toezichtdynamica: een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van RvT's in de gezondheidszorg*, dissertatie, Bohn Stafleu van Loghum, Houten, 2013

zienswijzen met elkaar te delen en tot een meer integrale beoordeling (met zicht op de diverse aspecten en onderlinge verbanden/samenhang)⁴⁶ te komen.

Onvoldoende inzet op verbindingen

Een ander leerpunt is het onvoldoende inzetten op verbindingen, binnen en buiten de eigen organisatie⁴⁷:

- De governance van veel organisaties functioneert nog teveel als 'gesloten systeem': dat wat zich precies afspeelt in de top, tussen bestuur en intern toezicht, is vaak te weinig zichtbaar (en teveel een *black box*) voor anderen.
- Er is nog te weinig aandacht voor de verbindingen binnen en tussen de *boards*, terwijl juist die verbindingen (de onderlinge verhoudingen, opstelling, samenwerking e.d.) in sterke mate bepalend zijn voor *good governance*.
- Veel problemen zijn ontstaan door het ontbreken van de verbinding met de interne besturing van de organisatie (vergelijk het 'veraf' onder punt 1).
- De verbinding van met name de RvT met de samenleving kan beter (meer zichtbaar en aanspreekbaar worden).
- Er is nog steeds teveel onduidelijkheid over en aarzeling ten aanzien van de omgang van de RvT met de stakeholders.

Bij het ontwikkelen van nieuwe concepten van governance spelen verbindingen volgens mij een cruciale rol. Maar daarover straks meer.

Meer kritisch tegenover nodig

Ook de *checks and balances* laten nog veel te wensen over, zo hebben we kunnen constateren:

- Een te grote informatie-afhankelijkheid gaat over het algemeen ten koste van de gewenste toezichtdynamica⁴⁸
- Teveel loyaliteit aan het bestuur (en vooral 'meelifend gedrag' bij succesvol ondernemerschap) leidt gemakkelijk tot kritiekloos 'meegaan'⁴⁹
- Binnen de RvT kan eveneens (teveel) 'cohesie' ontstaan: dat is weliswaar positief voor de teamvorming, maar kan negatief uitwerken in geval van *groupthink*⁵⁰
- De mogelijkheden van *checks and balances*, zoals 'driehoeken', worden nog onvoldoende benut⁵¹
- Het blijkt lastig om daadwerkelijk/stevig in te grijpen in 'sluipende' processen van verslechtering⁵².

⁴⁶ Kijken naar de onderlinge samenhang van de problematiek in bijvoorbeeld het verhaal van Ibn Ghaldoun (2013), waar de inspectie via een integraal onderzoek verschillende probleemgebieden met elkaar in verband bracht: de administratie, de kwaliteit van de docenten, examenfraude, de bestuurlijke kwaliteit en de financiële ontwikkeling van de organisatie

⁴⁷ Vergelijk bijvoorbeeld: Tias/Berenschot, *Verbinding verbroken*, 2012; Blokdijk & Goodijk, *Ontwikkeling van intern toezicht in zorg en onderwijs*, 2011 en 2012; Goodijk R., vier onderzoeksrapporten in opdracht van Verus, 2012-2014

⁴⁸ M. van Ooijen (idem), 2013

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: *Praktijkvoorbeelden van opportunistisch bestuur en falend toezicht*, Hans de Hoog 2013; Verbraeken H., *De vrije val van Vestia*, FD/Business Contact, 2014; of de conclusies en aanbevelingen van de Parlementaire Enquetecommissie Woningcorporaties in 2014: belang van collegiale toetsing, visitaties als leermomenten e.d.

⁵⁰ Janis I., *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascos*, Boston, Houghton, 1983

⁵¹ *Van tweeluik naar driehoeken*, WRR-rapport 2014

- Te snel wordt gekozen voor eenhoofdig ondernemingsbestuur.

Er is binnen en tussen de *boards* en ook van derden (zoals de verschillende medezeggenschapsorganen, de controller, de externe accountant etc.), meer kritisch tegenover nodig. Dat vraagt om personen dan wel organen die er enerzijds ‘dicht-op’ willen zitten en vanuit hun eigen rol medeverantwoordelijkheid willen dragen, maar anderzijds voldoende elkaars ‘tegenover’ zijn⁵³. Van belang daarbij zijn met name de werkgeversrol van de RvT, de verhouding tussen de voorzitters van bestuur en intern toezicht, de tegenspraak van de controller, de medezeggenschapsorganen en de externe accountant, het debat met stakeholders et cetera.

Gebrek aan moreel kompas en aanspreekbaarheid

Veel problemen tot nu toe zijn – mede – toe te schrijven aan een gebrek aan moraliteit en aanspreekbaarheid:

- Het onvoldoende onderkennen (en dus onderschatten) van de betekenis en ‘impact’ van dominant of meegaand gedrag⁵⁴ en de dynamiek: de opstelling/houding van personen en organen, de onderlinge omgang en gedragingen e.d..
- Te weinig aandacht voor de ‘waarden’ die bij de beleidsbepalers en in de omgang met anderen een rol (behoren te) spelen: het referentiekader, de afwegingen, het expliciteren van de waarden, het belang van voorbeeldgedrag (en integriteit) vanuit de top⁵⁵.
- Onvoldoende inzet op het voorkomen c.q. bewaken van ‘ontsporend’ gedrag, bijvoorbeeld als bestuurders de grenzen opzoeken of overgaan: het belang van vroegtijdig signaleren en (durven) ingrijpen indien nodig.
- Onvoldoende zichtbaar en aanspreekbaar zijn als er iets mis gaat of dreigt te gaan of als er verontwaardiging optreedt: ook aanspreekbaar zijn op het bredere publieke belang; ook voor de intern toezichthouders dient het aanspreekbaar zijn méér te omvatten dan een kort stukje tekst in het jaarverslag. Het gaat om daadwerkelijke verantwoordelijkheid⁵⁶, in de zin van: antwoord geven op de vragen die op je af komen en je niet ‘verschuilen’.

Er is meer aandacht nodig voor het gedrag binnen en tussen de *boards*, het expliciteren van en aanspreekbaar zijn op waarden, het ingaan op het moreel appèl vanuit de samenleving. Daarbij is met name de *tone at the top* cruciaal: duidelijk maken wat wel of niet kan, laten zien waar je voor staat en optreden als iets niet deugt.

⁵² Vergelijk het Inspectierapport inzake VUmc; en de voorstellen van de PE Commissie WC: ingrijpen van minister/inspectie indien nodig, eventueel de toezichthouders ontslaan

⁵³ Het belang van tegenspraak organiseren, in: Het verhaal van Amarantis, NSOB 2013. Of: weer naar een meerhoofdig bestuur?, in: Ver van huis, onderzoek Parlementaire Enquetecommissie

⁵⁴ Zie de aanbevelingen van de Commissie Halsema in 2013

⁵⁵ Vergelijk: Kimman E.J.M., *De ethiek van corporate governance*, in: Bedrijfskunde, 1999, jrg. 71, nr. 3, p. 35-39, of Weijers R., *Dienen en deugen: kracht en kwetsbaarheid van topbestuurders*, Mediawerf, Amsterdam, 2011

⁵⁶ Een substantiële verantwoordelijkheid die verder reikt dan het formeel en naar behoren uitvoeren van de opgedragen taak/verplichting

Onvoldoende sturing op legitimiteit

Een voorlopig laatste, maar daarmee niet de minst belangrijke constatering is dat veel semipublieke organisaties de afgelopen jaren onvoldoende gestuurd hebben op het creëren van legitimiteit:

- Er is meer aandacht nodig voor de brede legitimeringsvraag⁵⁷: waartoe is de organisatie bedoeld?, van wie zijn we en voor wie doen we het?, wat (welke *public value*) willen we creëren?, hoe doen we wat we moeten doen?, en binnen welke kaders (grenzen, risico's)?, en hebben onze stakeholders er vertrouwen in?
- Maatschappelijke organisaties moeten zelf actiever sturen op hun legitimiteit⁵⁸. Sterk bepalend daarbij zijn: duidelijkheid over de bedoeling en kerntaken van de organisatie (geloofwaardigheid), de betrokkenheid van interne en externe stakeholders (draagvlak) en de uiteindelijke resultaten (prestatie).
- De sturing zal, bij de afwegingen en beleidskeuzen die gemaakt worden, meer gericht dienen te zijn op het – zichtbaar maken van het – publiek belang dat ermee gemoeid is⁵⁹.
- En meer dan voorheen wordt een appèl gedaan op moreel leiderschap: niet alleen voldoen aan wet en regelgeving (de formele legitimiteit⁶⁰: *compliance*), maar ook aanspreekbaar zijn op de eigen verantwoordelijkheid (de morele legitimiteit: *responsiveness*).

Maatschappelijke organisaties dienen zich niet uitsluitend te richten naar het belang van de eigen vennootschap en de daarmee verbonden onderneming, maar ook naar het maatschappelijk (publiek) belang en naar het belang van de betrokken stakeholders⁶¹. De legitimiteit en de *license to operate* worden uiteindelijk bepaald door anderen, door de stakeholders van de organisatie.

5. Overgangsperiode: fase van herbezinning?

We hebben dus het een en ander geleerd van wat er misging. Het lijkt erop dat we momenteel in een soort transitiefase verkeren, op zoek naar verbeteringen en vernieuwingen en een meer duurzame oplossing voor de governance van semipublieke organisaties.

Deze fase biedt ons de mogelijkheid tot een moment van herbezinning (zijn we wel op de goede weg?), om tot een nieuwe 'balans' te komen tussen bijvoorbeeld:

- Overheidssturing en marktwerking
- Angelsaksische en de Rijnlandse principes
- Nóg meer regels enerzijds en een beroep op eigen verantwoordelijkheid/vertrouwen anderzijds
- Systeemverbeteringen en gedragsaspecten

⁵⁷ Vergelijk ook de oproep van de Parlementaire Enquetecommissie Woningcorporaties

⁵⁸ Vergelijk CBMO/Berenschot, 2011

⁵⁹ *Toe zien op publieke belangen*, WRR rapport; ook de rol (de publieke verantwoordelijkheid) van de RvT daarbij, zie brief EZ

⁶⁰ Vergelijk de typering van legitimiteit door Suchman (1995), *Managing legitimacy: strategic and institutional approaches*, in: *Academy of Management Review*

⁶¹ Steeds meer onderkend, zie bijvoorbeeld artikel 31 in de recente Herzieningswet voor woningcorporaties

- Vennootschappelijk en publiek belang
- Juridische aansprakelijkheid en eigen taakopvatting
- Externe disciplinerende en zelfregulerende/professionalisering van binnenuit
- Extern en intern toezicht

Het is tijd om voorbij de onduidelijkheid, de grilligheid en de waan van de dag te komen. Eerder wees ik er al op dat veel van deze onduidelijkheid te maken heeft met de valse start van het semipublieke domein in de jaren negentig van de vorige eeuw. Veel van wat toen opgezet is, bleek later onvoldoende doordacht te zijn. Er waren herstelcorrecties en nieuwe vormen van overheidsingrepen nodig.

Er bleef lange tijd onduidelijkheid bestaan over wie waarvoor precies verantwoordelijk en waartoe bevoegd is. En nog steeds worden er discussies gevoerd over de verdeling van de rollen en bevoegdheden binnen de governance: het op elkaars stoel (gaan) zitten, domineert nog steeds de discussie. Een formele regeling daarover in het BW zoals voorgesteld door Minister Kamp, kan een stap voorwaarts zijn maar veronderstelt nog wel een debat dat tot duidelijkheid over de rolverdeling en taken/verantwoordelijkheden leidt. Van de wijziging in het structuurregime van private ondernemingen in 2004, kunnen we leren dat nieuwe formele regelingen (zoals een sterkere positie van de aandeelhouders) tot nieuwe problemen (paradoxen, en daarmee een nieuw ‘vacuüm’)⁶² in de onderlinge verhoudingen kunnen leiden.

Meer bezinning en onderzoek is nodig, om tot daadwerkelijke – duurzame en toekomstbestendige – governance te komen. Daar wil ik via mijn leerstoel graag een bijdrage aan leveren.

De huidige transitieperiode kenmerkt zich – in ieder geval voorlopig nog – door allerlei zoekende en ook tegenstrijdige of onduidelijke bewegingen. Ik beperk me hier tot enkele van die bewegingen/aanzetten:

- De voorstellen van de commissie Halsema om meer aandacht te geven aan gedrag en *soft signals* binnen de governance, versus het wetsvoorstel van oud-Minister Opstelten om juist de formele taak en juridische aansprakelijkheid van de intern toezichthouders te regelen.
- Gaandeweg weer wat meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van binnenuit⁶³ en tegelijkertijd een nog steviger extern toezicht door de inspectie in de gezondheidszorg of weer meer overheidsaansturing van de woningcorporaties.
- Zoals ook de Parlementaire Enquetecommissie inzake de woningcorporaties dat zelf formuleerde: het ministerie moet enerzijds ruimte geven voor zelfregulering, maar zelf ook – meer – controle uitoefenen op de naleving van de regels en ingrijpen indien nodig (eventueel zelfs intern toezichthouders ontslaan).
- De onduidelijkheid over – de verantwoordelijkheid voor – het publiek belang: de te kort door de bocht oplossing van de commissie Halsema dat het eigenaarschap weer bij de burger moet komen te liggen; of de onduidelijke brief van Minister Kamp over het primair stellen van het publiek belang door de intern toezichthouders (wat betekent dat precies?).

⁶² Een vacuüm dat door de Ondernemingskamer bij rechterlijke uitspraken meerdere keren zelf is (moest worden) ingevuld

⁶³ Vergelijk bijvoorbeeld de brief van het Ministerie van VWS, februari 2015

We zijn op zoek naar nieuwe oplossingen, een nieuwe balans tussen (nog meer) regels en de eigen verantwoordelijkheid. En we weten dat teveel regels ten koste (kunnen) gaan van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Inmiddels zien we de eerste signalen van dat besef. Minister Schippers van VWS bijvoorbeeld, besluit begin dit jaar haar voorgenomen wetsvoorstel Goed Bestuur in de Zorg te heroverwegen en te zoeken naar een nieuwe balans tussen nóg meer regels en (of juist veel meer) een andere cultuur binnen de organisatie.

6. Op weg naar een meer toekomstbestendige governance?

Uit de vorige hoofdstukken moge duidelijk zijn geworden dat de governance van semipublieke organisaties onder zware kritiek is komen te staan en aan grondige vernieuwingen toe is.

Het besturen en intern toezicht houden zijn steeds lastiger geworden, door:

- de grilligheid van de politiek
- de verdergaande transities in het semipublieke domein
- het nog ‘onbepaalde’ in de stichtingsvorm
- de uiteenlopende behoeften, verwachtingen en ‘claims’
- de toegenomen complexiteit van de organisatie (hoe het geheel en de onderlinge verbanden nog overzien?, hoe nog voldoende inzicht krijgen en ontwikkelingen beoordelen?)
- de aansturing van de organisatie (het leren omgaan met *competing logics*)
- de interne besturing (met de invloeden van de interne dynamiek)

Inmiddels leren we van dat wat er is misgegaan en geven ook de betere/best *practices* inzicht in mogelijke vernieuwingen.

Bestuur en intern toezicht kunnen zich – met name ook van binnenuit – in verschillende opzichten verbeteren en vernieuwen.

In deze oratie beperk ik mij tot het aangeven van die factoren, die volgens mij de kern aangeven van de noodzakelijke vernieuwingen in de governance van semipublieke organisaties (schema 3)⁶⁴.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Duidelijkheid over ‘het waartoe’2. Door lange(re) termijn waarde(n) gedreven3. Meer evenwichtig ondernemingsbestuur4. Naar meer inhoudelijk debat5. Mobiliseren/regisseren van betrokkenheid6. Benutten van verbindingen7. Zichtbaarheid en aanspreekbaarheid8. Invulling van de verantwoording |
|---|

Schema 3: Mogelijkheden tot verbetering/vernieuwing van de governance

⁶⁴ Deze factoren en mogelijke verbeteringen/vernieuwingen in de governance zal ik verder uitwerken in mijn nieuwe boek over strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht (te verwachten in het voorjaar van 2016)

Duidelijkheid over het 'waartoe'

In de eerste plaats is het nodig meer duidelijkheid te scheppen over het 'waartoe', en wel in 3 opzichten:

- Het *waartoe* (de bedoeling) van de organisatie.
- Het *waartoe* van de governance: wat wordt precies beoogd met het gekozen bestuursmodel? (zoals de taak(verdeling) van bestuur en intern toezicht)
- Het *waartoe* (de taak/rol en verantwoordelijkheid van de RvT): dichterbij (organisatie/interne besturing/werkprocessen), breder (ook publiek belang) en dieper (meer inhoudelijk, niet méér maar specifieker).

Zoals eerder gesteld, worden de semipublieke organisaties weer meer geacht zich te richten op en te beperken tot haar kerntaken (*waartoe* zijn wij bedoeld?). Maar het is niet eenvoudig om harde grenzen te trekken. Bovendien verschuiven de opvattingen en condities met de tijd. Dat vraagt om aanpassingsvermogen. En wat betekent dat voor (de eisen ten aanzien van) de bestuurders en toezichthouders?

Het is bovendien niet altijd even duidelijk waarom voor een bepaald governance model (zoals het RvT-model of een *one-tier* systeem) wordt gekozen: het scheiden van bestuur en intern toezicht is inmiddels overal vereist maar wordt er wel gekozen voor het meest passend model?, wat betekent dat model precies voor de onderlinge rolverdeling en omgang tussen bestuur en intern toezicht?, en is een *one-tier board* meer voor de hand liggend naarmate meer 'nabijheid' van de toezichthouders wordt gevraagd?

En ook de taak van het intern toezicht roept nog steeds de nodige vragen op. Werd dát dan van mij/ons gevraagd? Deze verontwaardiging hebben we de afgelopen jaren bestuurders en met name ook intern toezichthouders in diverse situaties waarin het misging, horen uiten. Blijkbaar was er nog veel onduidelijkheid over de eigen taak en verantwoordelijkheid.

Door lange(re) termijn waarde(n) gedreven

Toekomstbestendige governance veronderstelt dat er – weer meer – aandacht komt voor:

- Het lange(re) termijn perspectief: hoe kan de maatschappelijke dienstverlening van de organisatie zich op de langere termijn ontwikkelen?, welke invulling van de governance biedt perspectieven op een zekere duurzaamheid?
- De waarde-creatie: de gerichtheid op *creating public value*, de mogelijke ijkpunten voor de toegevoegde waarde.
- Waarden-gedreven (*value-driven*): door welke (impliciete/expliciete) waarden wordt de organisatie, worden bestuur en intern toezicht, worden de eigen medewerkers (professionals) gedreven?

Korte termijn successen blijven natuurlijk belangrijk, maar maatschappelijke organisaties hebben vooral ook baat bij een langere termijn perspectief en een zekere stabiliteit (met voldoende flexibiliteit en aanpassingsvermogen).

De gerichtheid/focus (*waartoe* ben je als organisatie bedoeld?) en de uitgangspunten/waarden (op basis waarvan maak je keuzen?, het moreel kompas) dienen leidend te zijn. Het ligt derhalve voor de hand dat bestuur en intern toezicht aan een gezamenlijk referentiekader werken en daarnaast stimuleren dat ook anderen binnen de organisatie (zoals de professionals) of erbuiten bij het waardendebat betrokken worden.

Meer evenwichtig ondernemingsbestuur

Er valt nog veel te verbeteren als het gaat om evenwichtig ondernemingsbestuur:

- De onderlinge taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de personen/organen binnen de governance: de (omschrijving van de) bevoegdheden van de RvT ten opzichte van het bestuur, de invulling van ‘de driehoek’⁶⁵, de positie van de controller of de medische staf,
- Adequate *checks and balances*: het organiseren van de tegenspraak, het kritisch tegenover (ook bijvoorbeeld binnen het bestuur via een meerhoofdige samenstelling), elkaar scherp houden, correcties/interventies (durven, kunnen)⁶⁶
- Afweging van alle belangen, publieke belangen, intern/extern toezicht.

De bevoegdheden van de RvT in relatie tot het bestuur bijvoorbeeld, kunnen beperkt blijven tot formele goedkeuringsrechten aan het eind van de besluitvorming, maar zich – volgens mij beter – ook richten op mogelijkheden van vroegtijdige betrokkenheid en eigen initiatieven⁶⁷. Daarnaast vraagt de daadwerkelijk invulling en benutting van ‘driehoeken’ de nodige aandacht: ook de RvT zou veel meer gebruik kunnen maken van de informele en informatieve relaties met de medezeggenschap, de controller, andere dienst- of unithoofden, leden/klanten e.d., of maatschappelijke groepen. Tegenspraak dient mede door jezelf georganiseerd te worden. Dat vraagt vindingrijkheid, vaardigheden, moed. En van belang daarbij is ook dat rollen als besturen, toezichthouden en belangenbehartiging duidelijk (onder)scheiden worden. Toezichthouders bijvoorbeeld, moeten los van (of op z’n minst ‘boven’) belangen kunnen opereren.

Naar meer inhoudelijk debat

Uit de *practices* tot nu toe hebben we geleerd dat het in veel situaties nog ontbreekt aan voldoende inhoudelijk debat (*debating*) tussen bestuur en intern toezicht. Meer strategische en inhoudelijke betrokkenheid van het intern toezicht (meer strategisch partnerschap) zou waarde kunnen toevoegen aan de onderlinge omgang. Voor de verdere ontwikkeling van het inhoudelijk debat lijken mij de volgende punten van belang:

- Naast de formele vergaderingen, regelmatig ((half)jaarlijks) een zogenoemde heisessie organiseren. Heisessies doorbreken even de starre formele vergadercultuur en bieden de mogelijkheid tot een vroegtijdige(re) en brede(re) verkenning van ontwikkelperspectieven.
- De agenda meer aansturen op hoofdthema’s, speerpunten.
- Veel gericht en selectiever met informatie omgaan: gezamenlijk nagaan welke informatie wel/niet ertoe doet, van wie die informatie moet worden

⁶⁵ WRR rapport *Van tweeluik naar driehoeken*, 2014

⁶⁶ Meer lef en vaardigheden tot correcties/interventies nodig, zie ook het rapport *Een lastig gesprek* van de commissie Behoorlijk Bestuur (commissie Halsema, 2013)

⁶⁷ Vergelijk de WOR. Maar ook de suggestie van de Parlementaire Enquetecommissie Woningcorporaties: een betere benutting van de externe accountant, bijvoorbeeld via de managementletter de risico’s vroegtijdig(er) bespreekbaar maken

betrokken, welke input (van welke deskundigen) op welk moment nuttig is, et cetera.

Kiezen voor de zogenoemde voorkant-benadering (vroegtijdig betrokken zijn in de strategische besluitvormingsprocessen) geeft ruimte tot een meer open en inhoudelijk debat 'aan de voorkant', een betere voorbereiding op dat wat eraan komt (*preparing*) en afspraken over 'piketpalen'.

Het mobiliseren en regisseren van betrokkenheid

Bestuur en intern toezicht zouden, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, meer moeten inzetten op de – ook meer informele – betrokkenheid binnen en buiten de organisatie:

- De betrokkenheid van de medezeggenschap (OR, CR, MR, ...), stafdiensten, unithoofden, managers en medewerkers bij de besluitvorming. Inmiddels zijn er diverse voorbeelden van dialoogsessies waarin vertegenwoordigers van verschillende gremia met elkaar in gesprek komen over nieuwe mogelijkheden en gewenste ontwikkelingen.
- De – bottom-up – inbreng van de professionals.
- De betrokkenheid van en dialoog met externe stakeholders die voor de organisatie van belang zijn⁶⁸.

Hierbij kan de 'regierol' een belangrijke plaats innemen: bestuur en intern toezicht (vanuit een bestuurlijke respectievelijk toezichthoudende rol) doen niet teveel zelf, maar zorgen ervoor dat het gebeurt en houden samen de regie op de processen van betrokkenheid. Bovendien hebben bestuur en intern toezicht behoefte aan eigen verbindingen met personen of organen binnen/buiten de organisatie (*networking*) om adequaat te kunnen besturen c.q. toezichthouden. Dat zou kunnen betekenen dat bijvoorbeeld een RvT gaandeweg meer gaat werken met een kernteam (de eigen basisbezetting) en een 'schil' van betrokkenen/deskundigen erom heen (op wie in bepaalde situaties een beroep kan worden gedaan).

Met meer/nieuwe verbindingen

Wat we vooral ook van eerdere misstanden hebben geleerd, is dat bestuur en intern toezicht weer in contact (in verbinding) moeten komen, met⁶⁹:

- De organisatie, de interne besturing en werkprocessen
- Interne en externe stakeholders
- De samenleving

Nieuw onderzoek zal moeten uitwijzen welk type verbinding het meest passend is bij welke behoefte/situatie (belang van flexibiliteit en aanpassingsvermogen). Nieuwe, moderne (digitale en interactieve) vormen van verbinding zullen nodig blijken om voldoende op de hoogte en bij de tijd te blijven. Daarbij gaat het niet alleen om het weten, maar steeds meer ook om het zien, voelen en ruiken. Het gaat steeds minder om de informatie achteraf en steeds meer om *early signals*.

De ontwikkeling hiervan steeds nieuwe eisen aan bestuurders en intern toezichthouders, zowel qua expertise (op de hoogte zijn van de nieuwe mogelijkheden), vaardigheden (ermee om kunnen gaan) als wijsheid (weten wat

⁶⁸ Vergelijk bijvoorbeeld Wheeler D. & Sillanpää M., *The stakeholder corporation: a blueprint for maximizing stakeholder value*, Pitman Publishing, London, 1997

⁶⁹ Vergelijk het rapport *Tussen besturing en samenleving*, Wetenschappelijke Adviesraad NVTZ, 2014

wel/niet 'verstandig' is). Van intern toezichthouders bijvoorbeeld wordt de wijsheid gevraagd om te signaleren zónder te interveniëren.

Zichtbaarheid/aanspreekbaarheid

We dienen derhalve governance concepten te ontwikkelen waarin bestuur en intern toezicht, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid (en het besef van hun voorbeeldfunctie), voldoende zichtbaar en aanspreekbaar zijn:

- Zichtbaar (en herkenbaar) binnen de organisatie, maar ook daarbuiten: laten zien en horen waar je voor staat en hoe je het – met vallen en opstaan – doet.
- Verbindingen leggen en de dialoog aangaan met relevante interne en externe stakeholders: zo kan bijvoorbeeld de zogenoemde gulden driehoek (van bestuur, toezicht en medezeggenschap) veel beter benut worden.
- Het debat zoeken op het moment dat er iets uitgelegd of toegelicht moet worden (zodat niet de 'straatcultuur' teveel de overhand krijgt).
- Aanspreekbaar zijn ook op de maatschappelijke waarde van de organisatie: een kwestie van publiek en moreel leiderschap⁷⁰.

Via zichtbaarheid en aanspreekbaarheid kan een betere invulling worden gegeven aan de verantwoording.

Verantwoording

Ten slotte de verantwoording. Aan het begin van dit boekje constateerde ik – met vele anderen – dat het in de governance (met name in stichtingsverband) tot nu toe veelal ontbreekt aan een goede verantwoording. Er zijn meestal geen aandeelhouders die het bestuur en intern toezicht aanspreken. En ook andere partijen, interne dan wel externe stakeholders, stellen zich vaak wat afwachtend op ook al zijn er hier en daar mogelijkheden (en trouwens ook voorbeelden) om wat meer 'druk' op het systeem te zetten⁷¹.

Druk van buitenaf blijft nodig om de governance te disciplineren, maar de echte verantwoording dient volgens mij vooral van binnenuit georganiseerd te worden. Mijn lopend onderzoek laat zien dat de verantwoording van binnenuit op verschillende manieren georganiseerd en ingevuld kan worden, zoals via:

- Een (extra) apart orgaan (met vertegenwoordigers van verschillende stakeholdergroepen) of juist via processen van dialoog: afhankelijk van onderwerpen en situaties de dialoog zoeken met de meest betrokkenen c.q. belanghebbenden (zoekend naar maatwerkoplossingen).
- Het zelf activeren van de stakeholders (energie steken in het mobiliseren van de betrokkenheid en dialoog), het organiseren van een eigen verantwoordingsforum, et cetera.

Vooralsnog geef ik de voorkeur aan een meer beweeglijke, *tailor made* omgang met de stakeholders, boven de meer structurele benadering van een extra orgaan. Maar de pro's en contra's daarvan zullen nader verkend moeten worden. Het wordt tijd om een adequate oplossing voor het verantwoordingsvacuüm te vinden.

⁷⁰ Zoals bijvoorbeeld aangekaart in Vliet S. & Dijk G. van (red.), *Publiek leiderschap*, Boom/Lemma, Den Haag, 2015

⁷¹ Door de inspecties, huurdersverenigingen, cliëntenraden e.d.

Tot slot: worden bestuur en intern toezicht daarmee overvraagd?

Om te komen tot een meer toekomstbestendige governance in het semipublieke domein, dienen in ieder geval bovengenoemde vraagstukken opgelost te worden. Mede daartoe is deze bijzondere leerstoel bij het Zijlstra Center van de VU ingesteld. Uit mijn onderzoek naar betere *practices* tot nu toe, blijkt dat de governance met name baat heeft bij meer 'strategisch partnerschap' tussen bestuur en intern toezicht. Daarbij ligt de nadruk op de strategische betrokkenheid, het inhoudelijk debat en de dialoog met de meest betrokkenen.

Maar 'partnerschap' verwijst ook naar een morele dimensie: elkaar in evenwicht en scherp houden, kritisch zijn als het nodig is en elkaar ondersteunen als het kan, integer opereren, anderen laten zien dat je het waard bent om de organisatie te besturen of daarop toezicht uit te oefenen. Dat vraagt zoals gezegd, van de bestuurder moreel leiderschap en voorbeeldgedrag, en van het intern toezicht kritisch geweten en nabijheid ('ja, ik ben mijn broeders hoeder ...').

Worden bestuurders en intern toezichthouders daarmee niet teveel overvraagd, wat betreft tijdsbesteding of competenties?

Het zal inderdaad meer tijd kosten, met name ook van de intern toezichthouders: je doet het er niet meer zomaar even bij. En naast inhoudelijke expertises en diverse (o.a. communicatieve) vaardigheden, is voldoende kritisch vermogen een vereiste: elkaar scherp houden, het lef hebben om in te grijpen indien nodig.

Maar bovenal zou het wel eens kunnen gaan om 'wijsheid', waarmee niet bedoeld wordt een zekere leeftijd of opleidingsniveau, maar vooral: de wezensvragen (durven) stellen, op zoek naar waarheid (de ultieme bedoeling), geleid door deugden (zoals rechtvaardigheid en betrouwbaarheid), bereid zijn om eigen opvattingen ter discussie te stellen, aanvoelen wat 'waar' is en hoe 'het spel' gespeeld dient te worden met respect voor ieders eigen rol en verantwoordelijkheid. Op dat gebied kan nog veel geoefend en geleerd worden.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen onder welke condities dit het best mogelijk is, wat de belangrijkste succesfactoren daarbij zijn en waar de mogelijke grenzen liggen.

Dankwoord

Dan rest mij nog het uitspreken van het dankwoord, niet omdat het zo hoort maar omdat ik inderdaad dankbaar ben voor wat mij geboden wordt: een leerstoel bij het Zijlstra Center van de faculteit FEWEB van de VU. Via deze leerstoel mag ik mij verder verdiepen in de governance van de (semi-)publieke organisatie. Na Groningen en Tilburg krijg ik nu een volgende kans in Amsterdam.

Graag bedank ik in de eerste plaats het Bestuur van de Stichting VU-VUmc, het College van Bestuur van de VU en het bestuur van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde voor het mogelijk maken van deze leerstoel en mijn benoeming.

Mijn eerdere contacten met collega Goos Minderman hadden mij al nieuwsgierig gemaakt naar de activiteiten van het Zijlstra Center. We vonden elkaar

wetenschappelijk onder andere op de vraag waar de Raad van Toezicht nou eigenlijk was toen het hier en daar misging. Inmiddels zijn er drie boekwerken Waar is de Raad van Toezicht? verschenen, met vooralsnog meer vragen dan antwoorden. Dat moet toch verder onderzocht en uitgewerkt worden, dacht ik bij mezelf, en het liefst in samenwerking met 'de club van Goos'. Toen Gerda van Dijk mij uitnodigde voor een oriënterend gesprek, was er snel een 'klik'. Gerda bleek als nieuw aangetrokken directeur van het centrum, een aansprekende visie te hebben op de verdere ontwikkeling van het Zijlstra Center. En zij stimuleerde mij om na te denken over mijn eigen plek daarbinnen. Dat heeft mij een nieuw toekomstperspectief gegeven. Dank jullie daarvoor, en ook dank aan Edith Hooge van TIAS van Tilburg University die gaandeweg merkte, en dat vervolgens ondersteunde, dat ik een andere weg in de wetenschap zocht.

Inmiddels ben ik enthousiast onthaald en verheug ik me op de samenwerking met mijn nieuwe collega's binnen het Zijlstra Center, bij de faculteit FEWEB en breder: ook bij de andere faculteiten. Het vak governance heeft immers behoefte aan een brede multidisciplinaire benadering.

Veel dank ben ik natuurlijk ook verschuldigd aan GITP die deze leerstoel gaat financieren. Ik wil in het bijzonder Hans van der Molen, de algemeen directeur van GITP, bedanken. Hij heeft zich, ondanks de wat lastige fase waarin GITP de afgelopen jaren verkeerde, actief ingezet om mijn overstap van Tilburg naar Amsterdam mogelijk te maken, opdat ik mijn wetenschappelijke carrière aan de VU kan voortzetten. Hij mag ervan uitgaan dat mijn werk voor het Zijlstra Center ook ten goede zal komen aan de verdere ontwikkeling van GITP op het gebied van bestuur en toezicht.

Ik heb de afgelopen jaren al veel geleerd over bestuur en toezicht en dank al die organisaties, bestuurders, toezichthouders en andere betrokkenen die mij daartoe in de gelegenheid stelden en willen blijven stellen. Nieuwe theoretische concepten ontwikkelen is belangrijk, maar kijk en luister vooral ook naar de praktijk, zo is mij wel duidelijk geworden. Bovendien moet een wetenschapper zich actief laten aanspreken door de praktijk. Zichtbaar en aanspreekbaar zijn, daar gaat het om.

Het aanvaarden van deze nieuwe leerstoel brengt verantwoordelijkheid met zich mee. Met dankbaarheid herinner ik me mijn promotor Henk van Zuthem, ooit als hoogleraar aan deze VU begonnen, die mij het substantiële belang van die verantwoordelijkheid bijbracht.

Wat fantastisch dat mijn ouders ook nog bij deze oratie aanwezig kunnen zijn. Heit en mem, dank dat jullie ons als kinderen verantwoordelijkheid hebben vóórgeleefd; zonder jullie had ik hier niet gestaan.

En wat zou ik zijn zonder mijn lief Corrine? Jij die me steunt, me scherp houdt of tegensprekt als het nodig is. Jij die me zoveel ruimte en verre gedachten gunt. En me tegelijkertijd leert hoe waardevol het dichtbij kan zijn, en dat ik vooral niet moet vergeten om te genieten van onze kleinkinderen.

Ik dank de Eeuwige voor nog zoveel meer, voor de ruimte om verantwoordelijkheid te dragen, voor de oproep om aanspreekbaar te zijn als mens en nieuwsgierig te blijven als wetenschapper, voor de geruststelling dat je ook fouten mag maken.

Ik heb gezegd.